قرار تفسير رقم (2) لسنة 2013

في الطلب المقدم لتفسير نصوص الدستور

صادر عن الهيئة العامة للمحكمة الدستورية المنعقدة برئاسة السيد طاهر حكمت

وعضوية السادة :

مروان دودين - فهد أبو العثم النسور - أحمد طبيشات -
الدكتور كامل السعيد - فؤاد سويدان - يوسف الحمود -
الدكتور عبد القادر الطورة - الدكتور محمد سليم الغزوى

قراراً صدر في 5 ربيع الأول 1434 الموافق 17 / 1 / 2013

بناءً على كتاب رئيس الوزراء رقم 13 م/ 2013 / 34300 تاريخ 31 / 12 / 2012 بشأن قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 31 / 12 / 2012 ، المتضمن طلب التفسير المتعلق بالمادة (94/ 1) من الدستور التى تنص على ما يلى :

«1 - عندما يكون مجلس النواب منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتى بيانها :

أ - الكوارث الطبيعية.

ب - حالة الحرب والطوارىء.

ج - الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل.

ويكون للقوانين المؤقتة التى يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة فى أول اجتماع يعقده ، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها فى هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً ، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك فى العقود والحقوق المكتسبة.

وذلك فى ضوء النصوص والوقائع التالية :

أولاً : تنص المادة (112) من الدستور الأردنى على ما يلى :

1 - «يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور ، وتسرى عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة فى هذا الدستور ، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية فى نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة.

2 - يقترع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً.

3 - لا يجوز نقل أى مبلغ فى قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون.

4 - لمجلس الأمة عند المناقشة فى مشروع قانون الموازنة العامة أو فى القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات فى الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد فى تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراع المقدم على حدة. على أنه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة.

5 - لا يقبل أثناء المناقشة فى الموازنة العامة أى اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة

أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل أى اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود .

6 - يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على أنه يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة.»

ثانياً : وتنص المادة (113) من الدستور الأردنى على ما يلى :

«إذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 1/ 12 لكل شهر من موازنة السنة السابقة.»

ثالثاً : سبق وأن تم حل مجلس النواب وفق أحكام الدستور وسيتم إجراء الانتخابات النيابية العامة فى الثالث والعشرين من شهر كانون الثانى لسنة 2013 ، ويتوقع أن يبدأ مجلس النواب بعقد أولى جلساته فى الأسبوع الثانى من شهر شباط 2013 .

رابعاً : فى ضوء المعطيات المبينة فى البند (ثالثاً) أعلاه ، وحيث أن إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره فى مجلسى النواب والأعيان تتطلب تحويل مشروع القانون إلى اللجان المختصة قبل مناقشته والتصويت عليه تحت القبة ، فمن المتوقع أن لا يتم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2013 قبل شهر نيسان أو حزيران من سنة 2013 .

خامساً : هنالك نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل إلى حين إقرار قانون الموازنة العامة لسنة 2013 تفوق بمجملها ما كان مرصوداً فى الموازنة العامة لسنة 2012 .

سادساً : أن النفقات المستعجلة المذكورة فى البند (خامساً) أعلاه تفوق ما نسبته 1/ 12 مما كان مخصص لها فى موازنة سنة 2013 ، الأمر الذى يؤدى إلى عدم إمكانية مواجهة هذه النفقات الضرورية والمستعجلة وفق أحكام المادة (113) من الدستور .

سابعاً : هنالك نفقات مستعجلة من المتوجب انفاقها على عدد من المشاريع خلال مدد زمنية محددة وفقاً لاتفاقيات موقعة بين المملكة الأردنية الهاشمية ومؤسسات مالية دولية لم تكن مرصودة أصلاً فى موازنة سنة 2012 الأمر الذى يتعذر معه تطبيق قاعدة الإنفاق بنسبة 1/ 12 لكل شهر من شهور السنة السابقة المنصوص عليها فى المادة (113) من الدستور على هذه النفقات .

ومن ثم جاء الطلب للإجابة على السؤال التالى :

هل يجوز لمجلس الوزراء استناداً لأحكام الفقرة (1) من المادة (94) من الدستور أن يضع قانوناً مؤقتاً يصدر بموجبه قانون الموازنة العامة لسنة 2013 ؟

اجتمعت الهيئة العامة للمحكمة، وبناء على طلبها ورد كتاب رئيس الوزراء رقم 13م/2013/363 تاريخ 6/ 1/ 2013 ومرفقاته المتضمنة الوثائق والبيانات التى تعزز وتؤيد ما جاء فى الطلب وتبين ماهية النفقات الضرورية المستعجلة ووجه الإستعجال فيها . وهو ما تم إيضاحه شفاها من قبل وزير المالية: أمام هيئة المحكمة فى جلسة خاصة انعقدت لهذه الغاية . ومن ثم ، اعتبرته المحكمة جزءً من الطلب وأسباباً موجبة له من جانب مجلس الوزراء .

وبعد التدقيق والمداولة ، والاطلاع على الوثائق والبيانات الرسمية المقدمة فى الطلب ؛ تجد المحكمة أن مؤدى تلك الوثائق والبيانات الرسمية يفيد بأن واقع الحال بالنسبة للحياة البرلمانية فى هنا الوقت بالذات تستوجب الإنتظار لمدة قد تصل إلى أربعة أشهر على الأقل حتى صدور قانون دائم مستكمل جميع مراحله وإجراءاته الدستورية. وأن مشروع الموازنة العامة لهذه السنة المالية (2013) محل الطلب قد تضمن نفقات رأسمالية مستحدثة لم تكن مرصودة أصلاً فى موازنة سنة 2012 . وأن هذه النفقات الرأسمالية المستحدثة

هى نفقات تنموية موزعة على مشاريع حكومية متعددة فى مختلف محافظات المملكة . وأن هذه النفقات الرأسمالية المستحدثة مرتبطة بمنح خارجية بموجب إتفاقيات وإشتراطات خاصة ، معلقة الاستحقاق ، لا يمكن وضع اليد عليها ولا الاستفادة منها إلا بصدور قانون الموازنة العامة وطرح عطاءات المشاريع الخاصة بها .

وحيث أن النفقات مرتبطة بالواردات فى أى موازنة عامة أو خاصة ، لا يمكن الفصل بينهما . وأن الموازنة العامة للدولة على وجه الخصوص ؛ كلٌ متكامل لا يتجزأ ، وغير قابلة للتجزئة لا من حيث النفقات ولا من حيث الواردات .

وحيث أن تلك النفقات الرأسمالية مستحدثة ويتعذر تطبيق قاعدة الإنفاق بنسبة 1/ 12 لكل شهر من شهور السنة السابقة المنصوص عليها فى المادة (113) من الدستور على هذه النفقات الرأسمالية .

وحيث أن تلك النفقات المستحدثة المستندة للمنح الخارجية مرتبطة بعلاقات اقتصادية دولية سواء على الصعيد الإقليمى العربى وعلى الصعيد العالمى ، وعلى مستوى الدول والمنظمات الدولية . ولها أبعاد سياسية ذات أهمية استراتيجية .

وحيث أن الظروف والأوضاع الاقتصادية المحلية التى تعيشها البلاد على جانب كبير من الخطورة فى هذه المرحلة تنذر بوجود أزمة اقتصادية ما لم يتم التعامل معها بحصافة وبمنتهى الحساسية والدقة والحذر الشديد .

وحيث أن تلك النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة ذات قدر كبير بالنسبة لمقدار النفقات العامة فى مشروع الموازنة العامة محل الطلب . ومن شأنها التأثير إيجاباً على اقتصاد البلاد فى حالة ورودها فى الموازنة العامة للدولة والبدء فى التصرف بها ، وإلا فإن الضرر حاصل ويزداد وقوعه كلما زاد الانتظار لدرجة قد تفوّت الفرصة على الاستفادة من بعض المنح وقد تؤثر على سير عجلة الاقتصاد ، مما يشكل ضرراً عاماً كبيراً يصعب تداركه . بما يعنى أن الحاجة إلى تلك النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل . الأمر الذى يقتضى الاستعجال ويجيز لمجلس الوزراء - فى ظل الظروف السائدة وفى هذه الحالة بالذات - أن يضع قانوناً مؤقتاً يصدر بموجبه الموازنة العامة للدولة لعام 2013م استناداً للمادة 94 /1/ج من الدستور .

هذا ما تقرره المحكمة فى تفسير النص المطلوب .

قراراً صدر 5 ربيع الأول 1434 الموافق 17 / 1 / 2013

المحكمة الدستورية
الحكم رقم (2) لسنة (2013)

1 ـ حقوق وحريات ـ تنظيمها ـ عدم جواز مساس التنظيم بجوهر الحق أو الحرية.

أقام نص المادة (1/128) من الدستور سياجاً فرض الحماية للحقوق والحريات على اختلافها لمنع الالتفاف عليها ، وأن الصلاحية المعطاة للمشرع بتنظيم استعمال هذه الحقوق بموجب القوانين يمكن اعتباره تفويضاً للمشرع بتنظيم استعمال الحقوق بشكل لا ينال من جوهر هذه الحقوق أو المساس بها . إذ أن إجراءات تنظيم ممارسة هذه الحقوق لا يجوز لها أن تنال من الضوابط التى نص عليها الدستور أو تنال من الحقوق المنصوص عليها فى المادة (1/128) منه سواء بنقضها أو انتقاصها . بمعنى أن سلطة المشرع هذه لا يجوز لها أن تتجاوز التنظيم إلى إهدار الحق أو مصادرته بأى شكل من الأشكال ، فإذا حصل التجاوز كان ذلك خروجاً على أحكام الدستور.

2 ـ حق التقاضى ـ سلطة المشرع فى تنظيمه ـ التقاضى على درجتين.

حق التقاضى مبدأ دستورى أصيل، حيث ترك للمشرع العادى أمر تنظيم هذا الحق شريطة مراعاة الوسيلة التى تكفل حمايته والتمتع به وعدم الانتقاص منه ، بل تمكين المواطنين من ممارسة حرياتهم وحقوقهم بما فى ذلك حق التقاضى على درجتين (إذا كان موضوع النزاع المطروح يقتضى ذلك) ، وإلا كان متجاوزاً لحدود التفويض ومخالفاً لروح الدستور الذى يضمن تمكين المواطن من استنفاذ كافة الطرق والوسائل التى تضمن له حقوقه بشكل كامل ومنها حق التقاضى على درجتين.

3 ـ حقوق ـ تنظيمها ـ سلطة تقديرية للمشرع ـ عدم جواز إهدارها أو المساس بها.

الأصل فى سلطة المشرع فى موضوع تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها ، فإن السلطة التشريعية إذ يعهد إليها بتنظيم موضوع معين فإن القواعد القانونية التى تصدر عنها فى هذا النطاق لا يجوز أن تنال من الحقوق التى كفل الدستور أصلها سواء بنقضها أو إنتقاصها من أطرافها ، وإلا كان ذلك عدواناً وإهداراً لمبدأى المساواة وتكافؤ الفرص .

4 ـ مبدأ المساواة ـ ركيزة الحقوق والحريات ـ غايته صون الحقوق والحريات.

مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون المنصوص عليه فى المادة (1/6) من الدستور يعتبر الركيزة الأساسية للحقوق والحريات وأساساً للعدل والسلم الاجتماعى وأن غايته صون الحقوق والحريات فى مواجهة التمييز ووسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التى لا يجوز التحيز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة للمتقاضين.

5 ـ مبدأ المساواة ـ حق التقاضى ـ خصومة قضائية ـ قواعدها الإجرائية والموضوعية.

من المقرر فى القضاء الدستورى أن الناس لا يتمايزون فيما بينهم فى مجال حقهم فى النفاذ إلى قاضيهم ، ولا فى نطاق القواعد الإجرائية والموضوعية التى تحكم الخصومة القضائية عينها ، ولا فى ضمانة الدفاع التى يكفلها الدستور أو المشرع للحقوق التى يدعونها ، ولا فى اقتضائها ولا فى طرق الطعن التى تنظمها بل يجب أن يكون للحقوق عينها قواعد موحدة سواء فى مجال التداعى بشأنها أو الدفاع عنها أو الطعن فى الأحكام التى تتعلق بها أو التظلم فى القرارات الصادرة فيها.

6 ـ أحكام ـ طرق الطعن فيها ـ اتصالها بالحقوق التى تناولتها.

من المقرر أن طرق الطعن فى الأحكام أو التظلم منها أو القرارات الصادرة فى الخصومة ، لا تعتبر مجرد وسائل إجرائية ينشؤها المشرع ليوفر من خلالها سبل تقويم اعوجاجها ، بل هى فى واقعها أوثق اتصالاً بالحقوق التى تتناولها سواءً فى مجال اثباتها أو نفيها ، ليكون مصيرها عائداً أصلاً إلى انغلاق هذه الطرق أو انفتاحها ، وكذلك إلى التمييز بين المواطنين الذين تتماثل مراكزهم القانونية فى مجال النفاذ إلى فرصها.